

Title	日本資本主義確立期における電力国家政策の形成と都市電気業統制 - 日本電気業統制史(1) -
Author(s)	小桜, 義明
Citation	経済論叢 (1973), 111(5-6): 423-445
Issue Date	1973-05
URL	<a href="http://dx.doi.org/10.14989/133527">http://dx.doi.org/10.14989/133527</a>
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

# 經濟論叢

第111卷 第5・6号

---

創業利得と株式資本の水増し……………	高 寺 貞 男	1
資本蓄積と生産関数……………	瀬 地 山 敏	21
資産選択と消費行動……………	古 川 顯	43
日本資本主義確立期における 電力国家政策の形成と都市電気業統制……………	小 桜 義 明	61
経済時系列データにおける集計の効果……………	東 田 啓	84
戦時調達価格と価格統制……………	林 堅 太 郎	95

---

昭和48年5・6月

京 都 大 学 經 済 學 會

# 日本資本主義確立期における 電力国家政策の形成と都市電気業統制

——日本電気業統制史 (1)——

小 桜 義 明

## I 問 題 の 設 定

周知の如く、「厖大なる半農奴制的零細耕作の地盤の上に巨大なる軍事機構＝キイ産業の体制を公力的に構築」<sup>1)</sup>し、すでに1900年代には「産業資本確立＝帝国主義転化」をみた日本資本主義にあって、天皇制国家権力は、地主・ブルジョア・ブロックをその権力基盤としながら、その強大な権限の集中によって相対的独自性を保持しつつ、同時に、日本資本主義における私的独占の未発達を代位・補完するものとして積極的な国家独占・国家資本の建設を遂行していった。即ち、それは「陸海軍工廠・製鉄所・鉄道通信等の軍事機構の官行」「巨大財閥の創設によるキイ産業（鉱山・造船・機械工業）の軍義的統制」<sup>2)</sup>であり、かつ「その主要な努力は、右の装置と合体さるべき厖大なる基本原料（鉄・石炭）の確保に向けられ」<sup>3)</sup>ていた。

このように講座派を中心とした戦前の日本資本主義の一連の研究では、考察対象を産業資本の確立期に集中することによって、「施回基軸としての軍事機構＝キイ産業」の特質を「基本原料＝鉄と石炭」「基本技術＝工作機械：施盤製作」の視角から考察し、そこにおける国家の主要な努力を「鉄と石炭の確保」として説明してきた。

しかしながら「産業資本確立＝帝国主義転化（端緒的金融資本成立）」の道をた

1) 山田盛太郎「日本資本主義分析」、1934年、173ページ。

2) 同上、135ページ。

3) 同上、130ページ。

どった日本資本主義の場合、国家の「主要な努力」対象たる基本原料として、「鉄と石炭」のほかに「独占段階における新たな基本原料＝電気・化学生産物・石油」の問題<sup>4)</sup>が、したがって電気業・化学工業・石油業とそれに対する国家の政策が合わせて考察されるべきであろう。

かかる視角で電気＝電気業（一般に電気業という時、電気軌道事業を含む場合があるが、ここでは電気供給事業に限定する）をみた時、すでに上林貞治郎氏によって「日本工業における蒸汽動力確立期＝電動力成立転化期、及び一般的独占確立（大正7年の軍需工業動員法を指標とする）にやや先行する電動力確立<sup>5)</sup>」という「日本電力革命の早期性」が検出されているにもかかわらず、この時期の日本電気業についての一連の研究<sup>6)</sup>では、逆に国家による保護統制の欠如もしくは輕微性が一般的に指摘されている。例えば、朽木清氏の研究<sup>7)</sup>によれば、「明治20年（創設）——30年代前半において、日本電気業は唯一の例外（京都市営電気事業）を除いて私企業によってその導入・創設・発展が行われたこと、また政府諸機関は右の過程において電気事業に対してみるべき助成を行っていないこと、そしてこのような事態はわが国における諸産業（他の「公益事業」を含む）の創設過程や先進諸国における電気事業の創設事情と対比して極めて特徴的な事態であった<sup>8)</sup>」こと、さらに「明治30年代後半から明治44年電気事業法制定（最初の議会提出は43年）に到る時期」でも、「電気事業とくに水力発電事業に対する国の助成策が始まった」ものの、「ただしそれは、国営企業の創設、財政投融资、

4) かかる視角で問題を論じているものとして、上林貞治郎氏の一連の（日本）産業研究があるが、日本資本主義の構造的特質、とりわけ国家との関連での位置づけに成功しているとは言いがたい。さしあたって、日本工業電化発達史、（共著「日本産業機構研究」）1943年、「日本工業発達史論」1948年、「日本産業論」1967年。

5) 上林、日本工業電化発達史、前掲論文、301ページ。

6) 豊崎稔・近藤亮吉、我が国電気生産の発達過程（上）、社会政策時報、262号、松島春海、日本に於ける電気産業の形成過程、新潟大「法経論集」第10巻第3号、同、日本電気産業の生産力構造とその展開、新潟大「商学論集」第1号、同、日本電気産業資本の蓄積形態、新潟大「商学論集」第2号、栗原東洋編「現代日本産業発達史Ⅲ電力」1964年など。

7) 朽木清、創設期日本電気業における国家の役割と企業形態について——日本電気事業統制小史(1)——（以下、第1論文と略す）、同、明治44年電気事業法制定前後における電気事業統制について——日本電気事業統制小史(2)——（以下、第2論文と略す）大阪市立大「経営研究」第62号、第63号。

8) 朽木、前掲第2論文、21ページ。

助成金の支給を含むものではな」く、「この期の発展も圧倒的部分が依然私企業によって行われた」<sup>9)</sup>ことが指摘されている。

このような日本電気業発展における国家介入の輕微性は、以後の本格的独占資本主義段階においても一貫しており、1930年現在の東京市政調査会の調査によっても「竊て本事業に対する公の財政上の助成に至りては其の補助・補給たると、保証たるとを問わず共に制度として之を認めたるものなく、税制、特別課徴制等の上に於ても亦何等特別の制度存するなし」<sup>10)</sup>という状態であった。

さらに又、電気業への公益的統制をみても、1900年代後半からようやく『公益事業統制』が一応の成立をみた<sup>11)</sup>ものの、それは「料金屈出制」に象徴されるように極めて輕微なものであった<sup>12)</sup>。

このことは、同じ「基本原料」とはいえ、産業資本確立過程における「鉄と石炭」に対する国家の積極的保護助成と比較して著しく对象的であり、かつ日本電力革命の早期性及び以後の独占段階におけるその重要性<sup>13)</sup>からみても奇異なことといえる。

果して日本電気業は、天皇制絶対主義権力と無関係に発展しえたのであろうか。又、天皇制絶対主義権力は、この電気＝電気業に対し無関心であったのだろうか。以下、われわれはこの問題を考察するため、日本電気業に関する一連の研究を踏まえながら、「産業資本確立＝帝国主義転化」の時期を中心に、電気＝電気業に対する天皇制絶対主義政府の電力政策、電気業統制を考察するものである<sup>14)</sup>。

9) 同上、21ページ。

10) 東京市政調査会「本邦電気供給事業ニ関スル調査」1932年、292ページ。

11) 朽木、前掲第2論文、22ページ。

12) 北久一氏の場合、戦前日本の電気業統制について「多くそれは公益事業たるの基本的性格において公共的統制を受けたものとみることを得ないのであって、むしろ國民經濟的要請から經濟政策の一環として電気事業統制政策が樹立された」と評価される。(北久一「電気經濟論」1951年、37ページ。)

13) 「今や電力を支配するものは一切の産業を支配する。」(野呂栄太郎「日本資本主義発達史」1930年、野呂栄太郎全集(上)、1965年、156ページ。)[動力の結集点としての電力化の本源(発電所・変電所・送電線)は当該の帝国主義独占の結果であり、逆にその槓杆である](山田盛太郎「日本資本主義分析」前掲書、163ページ。)

14) 考察対象の時期をこの期に限定したのは、先の理由の他に、1911年「電気事業法」の制定が、これ以後1936年の改正までの電力国家政策の基調となっており、これをもって独占段階の電力国家政策の一応の確立とみなしうるからである。

その際、われわれはこの電力国家政策の内容と性格を、電気をめぐる社会的諸階層間の利害対立の中で位置づけねばならない。何故なら、電気＝電気業は一方で産業とりわけ重化学工業の基礎エネルギー（産業）として、独占資本・軍部・官僚の利害を反映する「産業政策としての電力政策」を要請するが、他方、それは同時に、日常生活必需品としての電灯電力（供給事業）として、社会改良的「公益事業統制」をも必然化する。したがって、この電気をめぐる社会的各層間の利害対立は電力国家政策の内在的矛盾として反映し、それは電気の国民経済・国民生活への広範な普及とともに激化・深刻化していく。

したがって、本稿ではかかる視角に基き、第1にこの電気をめぐる諸階層の利害の反映の仕方を規定する電力国家行政機構の形成とその性格をまず考察し、第2にこの行政機構を通じて展開された電力政策を、通信省の諸施策の中で考察する。最後に、地域独占としての電気業の発展と最も密接な関係にある、地方自治体とりわけ都市における電気業統制を考察し、それと産業政策的な通信省の電力行政との矛盾・対立の萌芽をみるなかで、独占段階における電気をめぐる諸階級の利害対立激化の方向を、したがって電力国家政策の内在的矛盾とその激化による電力政策の破綻を展望する。

## II 電力国家行政機構の形成と官僚的中央統制

戦前の日本電力国家政策については、すでに述べたように国家介入の弱さと遅れが一般的に指摘されている。しかし、それは電力政策の内容を、主として国家財政の支出や国家資本の比重などの視点から評価したものであり、電力国家政策そのものの性格を説明するものではない。問題なのは、電気＝電気業の国家的・国民経済的意義の増大の中での天皇制絶対主義権力の対応、即ち電力国家政策の展開であり、かつ、それがどのように電気をめぐる社会的諸階層間の利害対立を反映し、かつその対立を深化していったかということである。そのために、われわれはまず、この天皇制権力の電気＝電気業への対応の制度的実態、つまり電力国家行政機構の考察から始めよう。

日本における電力国家行政の開始といえ、1883年日本最初の電気事業である東京電灯会社が東京府庁に対し開業を出願し許可を得た<sup>15)</sup>ことに始まる。しかし、本格的な形での電力行政は、1891年電気業の監督が通信省の所管と決定して以後、同年の警視庁「電気営業取締規則」の発布<sup>16)</sup>をもって始まったといえる。これ以後、通信省は各地方庁に対し、取締方法の通信大臣への報告と認可の義務づけ(1891年)、「電気事業の経営を許可せんとする際は、其の都度通信大臣に稟伺の上許可すべき旨」(1893年)<sup>17)</sup>などの訓令を発し、電力行政の通信省への集中、その一元化を図った。これは、1896年日本最初の統一的電気事業法規「電気事業取締規則」(通信省令)によってほぼ達成される。即ち、「此の時以来電気事業の許認可、工事の監督その他電気事業に関する一般監督事務は、挙げて通信大臣の所轄に移さることになり、地方庁はその補助機関として、営業及び工事の实际的監督に当ることとなったのである。」<sup>18)</sup>

このように電気業に対する種々の行政事務・行政権限は、この1896年の「電気事業取締規則」によってほぼ通信省に集中され、電力国家行政の一元化は完成される。これ以降、電力国家行政は、この通信省を中心に遂行され、独占段階における電力国家政策の確立と展開の中で、この行政機構は基本的内容で大きな改革を受けることなく維持強化され、戦時経済下の本格的電力国家統制へ引き継がれていくのである。

ここで、この電力行政機構の一応の確立をみた時期の電力国家行政の内容をみると、それはもっぱら商品としての電気の使用価値的側面に付着する危険性、及び公有道路・河川の私用という電気業固有の事情に由来するもので、そこには国家的な保護・統制の経済的必然性をみることはできない。例えば、当時の電気業の生産規模をみても、「いわゆる電灯局といった名前のもとに当初せいぜい2,3KWの規模……をもって需要単位ごとに個々に分散経営されていた」<sup>19)</sup>

15) 「東京電灯株式会社開業50年史」1936年、5-13ページ。

16) 「通信事業史」第6巻、通信省編、1941年、38-44ページ。

17) 同上、44ページ。

18) 同上、31ページ。

19) 栗原東洋編「電力」前掲書、48ページ。

状態であり、「発送電規模の拡大とその所有形態との矛盾がどの面においても表面化するに到っていない。」<sup>20)</sup>

又、当時の日本電気業の性格をみても、「我国国民経済の産業革命期に於ける基本動力は蒸気機関であり、従って此の時期に於ける電気生産は、経済発達過程に於ける基本過程とは決定的連関を持たず、単に消費財(奢侈品)生産部門を担当する総生産過程上の余り重要ならざる一部門を形成するに過ぎぬ」<sup>21)</sup> 状態であり、国家にとってもその「殖産興業」的意義は乏しかったといえよう<sup>22)</sup>。

したがって、この時期の電力国家行政の具体的内容をみれば、もっぱら危険物としての電気に対する保安監督が中心であり、先の「電気事業取締規則」をみても「その内容はさきの『取締規則』を整備・拡充したもので……依然保安取締を目的とし産業助成的意義をもたない。かえってその保安取締規定が厳格すぎ電気事業の発展を阻害するものとして日本電気協会はその改正を陳情し、……35年(明治——引用者)8月に到ってようやくその主たる訴点が改正される」<sup>23)</sup> 有様だった。このように、初期電力行政の内容には、電気業を対象とする固有な意味での電力国家政策の形成をみることはできない。

にもかかわらず、以後の電力行政の展開を踏まえた上で、われわれがこの時期に注目せねばならないのは、この電力行政の逡巡省への集中・一元化の中に、その中央集権化、官僚的電気業中央統制機構の原型の形成をみることができるからである。例えば、電気業の営業許認可権についてみれば、それまで各地方庁で許可されていたのが、1896年「電気事業取締規則」において「電気事業ヲ

20) 朽木清, 前掲第1論文, 47ページ。

21) 豊崎・近藤, 我国電気生産の発達過程(上), 前掲論文, 45-46ページ。

22) しかし、このことは当時の世界最新技術たる電気エネルギーの産業利用に対し、日本産業資本及び天皇制権力が無関心であったことは意味しない。むしろ、日本産業における電気利用は、先進国における実用的発明(1879年白熱電球発明, 1882年世界最初の供給用発電所建設)の直後、1886年大阪紡績三軒家工場における深夜業のための電灯照明に始まり、1890年足尾銅山の水力発電による動力電化など、その導入は早期から行われており、又、それによって大きな成果をあげている。(この点については、星野芳郎「現代日本技術史概説」1956年, 48-54ページを参照)ただし、これら重要基幹産業の電気利用は殆んど自家発電によって行われており、電気技術導入促進策としての国家政策は、各個別基幹産業への保護助成策に組み込まれていたといえよう。

23) 朽木清, 前掲第1論文, 26-27ページ。



ナサムトスル者ハ營業用タルト自家用タルトヲ問ハズ……通信大臣ニ願出許可ヲ受クヘシ」(第7条)<sup>24)</sup>と通信大臣に集中されている。その他に、送配電施設に対する種々の監督権限も、その主要なものはすべて通信省に集中され、地方庁は単なる補助機関としてしか位置づけられていない。しかも、この場合地方庁とは道府県を意味し、市町村は道路法による市町村道管理権を除いて、電気事業に対して何の権限ももっていない。

このような電気業に関する種々の行政権限の通信大臣への集中は、以後の幾度かの改正を通じて変わっておらず、1906年通信大臣による「電気事業経営許可命令書」の下附などにみられるように、かえって強化されている。又、1911年「電気事業法施行規則」による電力行政の改革は、地方監督機関を「(一)営業に関する事項は地方長官 (二)工事其他技術に関する事項は通信局長」<sup>25)</sup>と整理したが、実際「是等の事柄に関して、地方長官から事業者が直接何等かの交渉を受けることは極めて稀である」<sup>26)</sup>のが現実であった。

かくて、以後の日本電力国家行政の展開において「電気事業の特許と地方公共団体の関係は浅からず、然るに此の関係を連絡すべき法典上の制規は従来より何等格別調整せらるるに至らず、随て地元並に關係地方公共団体の企業特許に対する公益上の意思は兎角常に無視せられつつ今日に至りたる」<sup>27)</sup>という事態が、ここに規定づけられたのである<sup>28)</sup>。

この結果、地域独占としての電気業の発展と最も密接な関連をもち、かつその矛盾も集中的に受ける地域住民・地場資本、及びその利害を一定反映せざる

24) 「通信事業史」第6巻、前掲書、46ページ。

25) 同上、81ページ。

26) 広瀬先一「市町村と電気事業」1929年、62-63ページ。

27) 東京市政調査会「本邦電気供給事業ニ関スル調査」前掲書、292ページ。

28) この点について、第1次大戦後、東京市政の調査に來日したビーアードは、次のように指摘している。「東京市内の公益事業会社に一定水準の質のサービスの提供を要求する権限は、現在のところ東京市にも、その他にも与えられていない。……公益事業に許認可を与えたり、監督取締りを行なう機関は少なくとも次の6つに分裂している。すなわち、東京府、鉄道省、通信省、警視總監、そして、これらに東京市がまれに参加するといった具合である。しかも東京市は、實質的に、最も関係が深いにもかかわらず、営業の許認可に対して最も小さな権限しか与えられていない」。(C. A. Biard, *The Administration and Politics of Tokyo*, 1923, 東京市政調査会訳「東京の行政と政治」1964年、141-142ページ)。

をえない地方自治体は、この官僚統制的電力行政機構から排除され、天皇制中央権力の電気業に対する利害が専制的に貫徹されていくのである。

この天皇制絶対主義権力の利害を容易に貫徹せしむる行政機構としての官僚中央統制的電力行政機構は、逓信省内においても、1906年電気課の設置による電信電話事務からの独立<sup>29)</sup>、1909年電気局の新設、同年地方逓信管理局の設置(全国13ヶ所、後の行政改革で7ヶ所となる)による電力経済圏に合致した広域的電力行政の開始<sup>30)</sup>、さらには、「発電水力の使用に就いては……百馬力以上のものの許可又は重要な変更に関しては、地方長官は予め逓信大臣」に稟伺すべきという訓令(1909年)<sup>31)</sup>、などその統制機構は着々と強化されていくのである。

### III 日本電力国家政策の成立とその特質

前節で考察したように、官僚統制的電力行政機構が端緒的に形成された1890年代は、その行政内容の点で、明確な形で電力国家政策の形成をみることはできない。しかし、1900年代以降とりわけ日露戦後の工業動力電化の急速な進展、電気業の飛躍的發展は、電気＝電気業の国家的国民経済的意義を増大せしめることによって電力国家政策の形成を要請した。

ここで日本工業における動力電化の進展をみれば、それは「早くも明治20年代(＝蒸汽動力發展確立期)に始まり、明治29年度動力統計はすでに若干数の電動力使用工場を示し、それより10年後の明治39年及び42年(蒸汽動力支配最高期)の工業動力統計はすでに電動力の顕著な發展を示し、明治40年より大正7年に至る時期(約10年間)は諸主要工業部門における汽力・電力転換＝電動力革命の時期であり、全工業の一般的電動力革命の焦点は大正3・4年頃に求心する。」<sup>32)</sup>(第1表を参照)

次に、日本電気業の發展を第2表にみると、そこでは、全体としての飛躍的

29) 「逓信事業史」第6巻、前掲書、31ページ。

30) 同上、32-35ページ。

31) 同上、36ページ。

32) 上林、日本工業電化発達史、前掲論文、300-301ページ。

第1表 総馬力数・電動機馬力数・蒸汽機関馬力数（電気業を除く）の推移

年次	総馬力数	電動機馬力数	%	蒸汽機関馬力数	%
1905	211,889	35,281	16.7	149,207	70.4
1906	203,328	19,207	9.4	154,345	75.9
1907	244,753	21,438	8.8	192,312	81.1
1908	323,976	42,854	13.2	229,432	70.8
1909	280,552	37,396	13.3	182,726	65.1
1910	463,348	87,463	18.9	280,626	60.6
1911	615,141	170,058	27.6	329,109	53.5
1912	604,343	155,949	25.8	331,805	54.9
1913	769,008	265,234	34.5	368,579	47.9
1914	547,537	164,924	30.1	223,889	40.9
1915	632,896	200,344	31.7	223,317	35.4
1916	746,242	270,979	36.3	299,489	40.1
1917	1,168,747	599,339	51.3	234,746	20.1
1918	1,390,876	859,563	61.8	249,613	17.9
1919	1,366,527	794,333	58.1	298,431	21.8
1920	1,451,749	886,256	61.0	300,635	20.7
1921	1,622,013	958,316	59.1	334,383	20.6

注：1) 第22～35次（明治38年～大正7年）の「農商務統計表」、大正8年～10年の「工場統計表」より作成。

2) 上林貞治郎「日本産業論」前掲書、111ページ。

発展とともに、需要電力における動力用電力の急増と電灯用電力との比率の逆転が注目される。これは、この間の工業動力電化における電気業の果たした積極的役割とともに、日本電気業の生産手段生産部門化を示している。

さらに、この電気業の発展の中で注目せねばならないのは、発電力における水力発電の激増である。これは、この時期における大規模水力発電と遠距離送電の成功という電力技術の発展<sup>33)</sup>（但しそれは、もっぱら輸入設備に依存している）によるものであるが、それは又、日本電気業の発展、電力国家政策の形成で重要な役割を演じている。即ちそれは、第1に発電コストの低下による電気料金

33) 具体的には、1899年郡山網糸紡績および広島水力電気による 300 KW, 1.1 万 V による 14 マイルの送電（近距離送電の時代）、1907年東京電灯駒橋発電所による 15,000 KW, 5.5 万 V による 46.8 マイルの送電（遠距離送電時代）をそれぞれ契機としている。

第2表 電気業経営内訳

年次	事業 者数	払込 資本金	利益金	収益 率	社債 及び 借入金	発 電 力			需 要 電 力		
						水 力	火 力	計	電灯用	動力用	計
		千円	千円	%	千円	KW	KW	KW	KW	KW	KW
1907	116	89,685	8,368	11.1	5,682	25,691	48,728	74,419	29,939	11,680	41,619
1908	135	104,998	9,694	10.1	8,924	44,341	58,451	102,792	41,639	18,388	60,027
1909	154	120,423	12,069	10.7	14,886	57,126	61,895	119,021	43,596	27,107	70,703
1910	201	169,201	16,104	11.4	23,993	79,271	87,037	166,308	68,020	47,107	115,127
1911	248	243,458	16,640	6.8	37,537	116,331	107,896	224,227	89,097	58,798	147,895
1912	327	286,635	21,978	8.3	51,985	199,180	146,557	345,737	118,026	85,305	203,331
1913	404	397,780	27,520	8.1	79,383	285,752	173,363	459,115	144,779	184,752	329,531
1914	461	460,355	30,368	7.1	98,699	376,936	177,939	554,875	158,846	255,826	414,672
1915	510	488,587	37,896	8.0	107,557	395,156	179,139	574,295	166,259	320,384	486,643
1916	546	513,840	47,191	9.4	110,473	420,271	177,756	598,027	181,376	413,017	594,393
1917	573	578,947	62,090	11.3	114,380	454,333	198,829	653,162	173,001	541,827	714,828
1918	584	646,514	73,571	12.0	133,387	512,344	204,437	716,781	201,986	699,777	901,763
1919	611	762,124	88,116	12.5	172,726	576,259	221,078	798,117	237,234	833,474	1,070,703

注: 1) 「電気事業要覧」より作製。

2) 松島春海, 日本に於ける電気産業の形成過程, 前掲論文, 63ページ。

の大巾な引き下げを実現し<sup>34)</sup>, 電力国家政策形成の前提条件たる電気の国民経済・国民生活への広範な普及を促進するとともに, 電力生産設備の大規模化, 地域独占の強化を一層進展させることによって, 「電気事業者と土地所有者等との矛盾・対立」「電気事業者間の矛盾・対立」「電気事業者と消費者との矛盾」など, その私的所形態との矛盾を激化・顕在化せしめ<sup>35)</sup>, 国家による新たな電気業統制をよび起した。さらにこの大規模水力発電は, 山間に眠っていた豊富な水力を, 地理的自然的条件に制約されることなく, 近代的工業エネルギーとしての利用を可能とし, 国内エネルギー資源の不足に悩む日本資本主義<sup>36)</sup>

34) 例えば, 1907年東電桂川水系駒橋発電所の建設は, 電灯料金の20~43%の低下を実現し, しかも東電の収益率は以後も上昇をみせている。(「東京電灯株式会社開業50年史」前掲書, 99-101ページ)。

35) 具体的事例については, 朽木, 前掲第2論文, 31-37ページを参照。

36) 工業動力・製鉄原料・爆薬素材としての石炭に対する国家の保護助成・財閥の独占は, それ自身の生産力を高めたが, 日本産業革命の展開によるそれ以上の需要の増大は, 炭価の高騰をもたらした。「斯る生産財生産部門を基礎とせねばならない諸産業資本は大なる圧力を受けることとなった。」(豊崎・近藤, 我国電気生産の発達過程(上), 前掲論文, 71-74ページ)。

にとって、資源政策としての電源開発＝電力政策を要請したのである。

このような大規模水力発電電の発展を契機とする、国家による電気＝電気業の「殖産興業」的意義の認識は、日本電力国家政策の一応の確立の指標とされる「電気事業法」(1911年制定)の法案理由書の中に明白にあらわれている。

「而かも此間水力電気遠送事業は急激なる進歩を遂げ、電線路其他の設備上に多大の変革を加うると同時に、工業界の面目茲に一大革新を見るに至れり、是を以て斯界の伸暢発達を助け、倍々電気の利用を促進し、以て産業の隆興を図り社会公共の福祉を増進する為、之が監督保護に関し適當の方法を講ずるは刻下の急務なりとす。」<sup>37)</sup>

では以下、かかる認識のもとで形成された電力国家政策の具体的内容をみてみよう。第1にあげられるのは、大規模水力発電電を前提とした、電気業者に對する国家の消極的保護助成策である。具体的には、高圧送電線路建設のための他人所有の土地への立入り権あるいは上部空間の使用権、公共物使用の便宜などで、これらは1907年「特別高圧電線路取締規則」に始まり、1911年「電気事業法」で法文化されている<sup>38)</sup>。この他に、1910年設置された臨時水力調査局による全国主要河川の包蔵水力調査なども、この中に含まれよう<sup>39)</sup>。

第2は、配電部門を中心とした電力普及策である。これは、初期の供給区域独占の方針を転換したもので、同一地域に複数の電気業者の営業許可を与え、相互に競争させることによって電力の普及をめざした。それは、1903年信濃電気(長野市)、三河電力(名古屋市)、四国水力電気(高松市)への重複営業許可<sup>40)</sup>以後、日本電力国家政策の大きな柱となっていく。

第3に、電気業に対する「公益事業統制」の一応の成立をあげねばならない。それは、先の重複営業許可による電力資本間競争によって生じた危険性に対する規制(1907年以降の取締規則の改正・追加)<sup>41)</sup>、及び1906年以降、通信省によっ

37) 「通信事業史」第6巻、前掲書、70ページ。

38) 同上、64-77ページ。

39) 同上、583-586ページ。

40) 「明治工業史」電気篇、1928年、494-495ページ。三宅晴輝「日本の電気事業」1951年、23ページ。

て下附されている「電気事業経営許可命令書」<sup>42)</sup>にみることができる。とりわけ後者は、「料金その他供給条件について開業前に地方長官の許可をえること、および右変更について地方長官の命令権」という「料金認可制」の規定など、重要な統制規定がみられ、中央政府における「フランチャイズによる『公益事業統制』が全国的に統一して開始された」<sup>43)</sup>ものとして注目される。

しかし、この「経営許可命令書」による「公益的」統制も、現実には「右諸規定の多くは明治44年電気事業法制定に当って法制化しえなかったこと、それにつれて経営許可命令書における統制規定もそれ以後においては後退している事実、さらには貴衆両院における電気事業法特別委員会の審議過程での発言に徴して、経営許可命令権が発動されたためしがない」<sup>44)</sup>のであり、むしろこの統制の弱さが電力国家政策の1つの特徴としてあげねばならない。例えば「料金認可制」をみても、「電気事業法」政府提案では明記されていたのに対し、衆議院での反対にあい、「料金変更命令権」という実質的な認可制の否定で簡単に妥協が成立している<sup>45)</sup>。この結果、料金認可制は、1931年の同法改正をまたねばならない。

このように、この時期、確立された電力国家政策は、水力発電への消極的保護、競争による電力普及促進、公益的統制の輕微性をその内容としている。では、これらの電力国家政策の特質はいかなる要因によって規定されているのか、明治末期における電気業と社会的各層間の関連をさぐる中で考えてみよう。

まず1909年現在の工業電化率を見ると、民間工場10.8%、官営工場28.2%とまだ低い。(第3表を参照) しかし、この中でも官営工場及び民間工場内での機械器具工場、とりわけ船舶、機関車製造部門の高い電化率は、日露戦後の日本重工業の端緒的發展と、そこにおける電力の軍事的・戦略的重要性の増大と

41) 「通信事業史」第6巻、前掲書、64ページ。

42) 具体例については、東京市政調査会「本邦電気供給事業＝関スル調査」前掲書、71-114ページ。

43) 朽木、前掲第2論文、23ページ。

44) 同上、23-24ページ。

45) この間についての経過は、「通信事業史」第6巻、前掲書、69-77ページ、及び栗原編「電力」前掲書、118-121ページを参照。

第3表 1909年の工業部類別原動機馬力数

	工場数	総馬力数 (馬力)	電動機 (馬力)	(%)	蒸汽機関 (馬力)	(%)
民間工場計	32,228	419,658	45,521	10.8	225,053	53.6
染織	14,753	126,587	11,343	8.9	91,913	72.6
機械器具	2,526	39,763	13,656	34.3	18,336	46.1
原動機	309	3,334	881	26.4	1,634	49.0
船舶	112	18,276	8,583	47.0	6,697	36.6
機関車	16	2,226	1,060	47.6	1,108	49.8
化学	3,485	64,057	7,897	12.3	35,258	55.0
飲食物	6,202	23,538	2,050	8.7	18,062	76.7
雑	5,114	24,341	2,319	9.5	17,336	71.2
特別	148	141,372	8,256	5.8	44,148	31.2
官営工場計	/	167,608	47,319	28.2	100,747	60.1
鉄道院		6,998	2,629	41.1	3,742	58.5
陸軍省		47,642	20,617	43.3	11,793	24.8
海軍省		48,468	12,568	25.9	31,886	65.8
製鉄所		59,984	10,961	18.3	49,022	81.7

注：上林貞治郎「日本工業発達史」前掲書，103～109ページ。

して注目される。

第4表 規模別電動機馬力数（1909年）

しかし、この官営工場や民間機械工場の高い電化率は、そのまま電気業とこれら基幹工場との結びつきを示すものではない。第4表で、民間工場の電動機馬力数を自家発電と受電にわけ考察してみると、大規模工場における自家発電の圧

	合計 (馬力)	自家発電 (馬力)	受電 (馬力)
合計	37,397	22,982	14,415
5～9人	1,654	3	1,651
10～29	3,060	470	2,590
30～49	1,091	121	971
50～99	2,543	585	1,958
100～499	11,314	5,687	5,627
500～999	3,047	1,688	1,359
1,000～	14,646	14,388	258

注：1) 1909年「工場統計表」より作成。

2) 電気業は除く。

倒的優位性が明白にみられる<sup>46)</sup>。このことは、先の官営工場、民間重工業での

46) この自家発電の比率を電力消費量でみると、1906～10年の平均で、電気事業8,400万kwh、自家発電14,400万kwhと自家発電が圧倒的に多い。（南亮進「鉄道と電力」長期経済統計12, 1965年，68ページ。）

高い電化率に示された、電力の軍事的戦略的重要性増大につれて日本電気業の地位が、それと比例的に増大したわけではないことを物語っている。したがって、日本支配階級にとって、一方で水力発電を契機とする電力一般の重要性の認識がありながら、他方でそれが直接電気業への積極的保護までに至らず、先の消極的保護助成にとどまったといえよう。

これに対し、第5表で民間工場の電化率を規模別にみると、原動機装備率の低い中小零細工場での相対的に高い電化率が注目される。これは、日本資本主義の底辺を形成していた中小零細家内工場の「機械化動力化が蒸気機関ではなく電動機の採用によって導かれたこと」<sup>47)</sup>を意味し、それは「電線一本で容易に且つ小規模に機械生産を営むことを可能とし、小規模工場制工業を群生せしめるモメントとして作用した。」<sup>48)</sup>

さらにこの期間の電灯需要の増大は、一需要家当り灯数の低下にみられるように、その大衆生活への普及、電灯の日常生活必需品化の進展を物語っている<sup>49)</sup>。(第6表を参照)

したがってこの中小零細規模工場の電化、需灯の勤労者階層への普及の進展

第5表 規模別原動機馬力数構成表 (1909年)

	工場数	原動機装備率	総馬力数	電動機	電化率
		%	馬力	馬力	%
合計	32,124	28.2	287,357	37,474	13.0
5～9	16,780	14.4	15,662	1,656	10.6
10～29	10,760	30.1	31,480	3,085	9.8
30～49	2,016	63.7	16,278	1,133	7.0
50～99	1,452	78.0	25,900	2,551	9.8
100～499	976	87.1	86,806	11,356	13.2
500～999	82	95.1	31,487	3,047	9.7
1000～	58	100.0	80,244	14,646	18.3

注：南亮進「鉄道と電力」前掲書、228-233ページより作成。

47) 小宮山琢二「日本中小工業研究」1941年、12ページ。

48) 同上、12ページ。

49) 照明市場における電灯と石油ランプ・ガス灯との競争は、「ほぼ20世紀初頭（明治末期）までつづき、ようやく第1次大戦の前ころになり、電灯の地位が確立するに至った。」（栗原編「電力」前掲書、63ページ）。



は、それが、もっぱら電気業からの受電に依っていることからみて、これら中小資本・勤労市民層からの電気業の公益的統制要求の基礎を強めていたといえよう。しかも「電動力の普及は一面に於いて小経営の存続発展を可能にしたが、而も電力の金融資本家の統制はそれに依って小生産者ま

第6表 電灯需要状況

	需要家数 (千軒)	灯 数 (千灯)	1 需要家 平均灯数	電灯普及 率 (%)
1907年	195	782	4.0	2
08	296	1,120	3.8	3
09	415	1,467	3.5	4
10	569	1,949	3.1	6
11	978	2,818	2.9	10
12	1,595	4,095	2.6	16
13	2,181	5,595	2.6	22
14	2,731	6,694	2.5	28
15	3,052	7,538	2.4	30

注：1) 電灯普及率＝需要家数÷現住世帯数×100

2) 「電気事業要覧」(第29回)より作成。

でも金融資本主義的・国家資本主義的統制の下に直接従属せしめ得るの可能性を増大したもの<sup>50)</sup>であり、ここに電気業統制をめぐる金融資本・軍部・官僚と中小資本・勤労者階級の利害対立先鋭化の経済的基礎の成熟をみることできるのである。

では、かかる電気をめぐる諸階級の利害対立を前に、先の電力国家政策はどのような役割を果たしたのであろうか。ここで電力国家政策の第2の内容であった「競争による電力普及策」をさらに具体的にみてみよう。1900年代後半に始まったこの政策も、まったく電力資本間の自由競争を意図したものではなかった。即ち「政府に於いては電灯事業と電力事業との二に区分し、電灯事業は二重に許可せず、電力事業は尚お供給の余地ありと認むる場合は、第2の事業者に、一需要家に就き2KW以上の電力を供給する需要家にのみ供給すべき条件を附して許可せる」<sup>51)</sup>のものであった。この方針はその初期において当時の電灯消費者であった有産者階級などの反対で、一貫したものでなかった。しかし「明治末葉に於いて、第1事業者が供給し居る地域に更に第2のものを認可す

50) 野呂栄太郎「日本資本主義発達史」前掲書、156ページ。

51) 「明治工業史」電気篇、前掲書、493ページ。

る場合は、其の目的を電力に限り、且、電力の制限を一需要家につき 50 馬力又は 100 馬力以上の制限を付するを常とし……斯くの如くして電線路の錯雑を避け、同時に競争によりて電力応用の促進を図りしものの如し。固より電力に限り二重認可に関する方針は時の政府当局により多少の相違ありしも……一貫せる方針なりき」<sup>52)</sup> とほぼ定着している。

このように電灯・小口電力供給と大口電力供給を区別し、大口電力供給のみは競争によってその料金の低廉化・一層の普及を図るという政策は、いわば「営業許認可権の行使による競争の組織化」政策ともいえよう。そして、これは絶対主義専制政府にとって、財政支出を伴う保護助成なしに、大規模な電源開発、重要基幹工業への豊富低廉な電力供給を可能とする一石二鳥の妙案であった。即ち、それは電灯・小口電力供給での地域独占の保証によって、電気業に高収益を保証し、他方で大口電力供給で競争させることによって、その収益を大規模発送電、大口電力の低料金化の資金としてはきださせるものである。

「かくて電気産業資本は、我国工業生産の基軸をなしている原動力用電力の価格を低く抑えることによって、日本資本主義の基幹たる独占工業資本をして、その独占的利潤獲得の前提条件を整備するとともに、他方では当該産業自体の高利潤の実現を、電灯用電力の価格を割高に設定することによって図ったのである。」<sup>53)</sup> (第7表を参照)

このように、電気に対する天皇制絶対主義権力の利害は、電力行政権限の中央集中、営業許認可権の専制的行使によって基本的に貫徹する一方、日本電気業も又、電灯・小口電力供給における地域独占の保証による高収益を維持し、順調な発展を遂げていくのである。かくて、一見弱かにみえた電気業の国家統制も、営業許認可権など電力行政権限の中央集中＝官僚統制的電力行政機構によって、その利害貫徹の点において極めて強固なものであり、かつ、それに

52) 同上、496ページ。

53) 松島、日本電気産業資本の蓄積形態、前掲論文、228ページ。但し、松島氏は、これを電灯用電力と原動力用電力の販路拡張の时期的ズレから説明されており、国家の電力政策には触れられていない。この点は、今までの電気産業史研究に共通にみられる特徴である。

第7表 電力需要・収入における電灯・電力比率

年次	需要電灯・電力比率		電灯・電力収入比率		1KW 当り収入	
	電 灯	電 力	電 灯	電 力	電 灯	電 力
	%	%			円	円
1903	84.0	16.0			223	
1904	81.0	19.0			448	
1905	83.1	16.9			250	
1906	80.4	19.6			231	
1907	79.9	20.1			234	
1908	78.3	21.7	88.1	11.9	241	75
1909	77.6	22.4	86.8	13.2	292	72
1910	74.0	26.0	83.7	16.3	362	65
1911	73.2	26.8	83.3	16.7	282	66
1912	58.0	42.0	82.2	17.8	288	68
1913	43.9	56.1	76.6	23.4	284	54
1914	38.3	61.7	72.7	27.3	258	55
1915	34.2	65.8	69.4	30.6	254	56
1916	30.5	69.5	67.2	32.8	270	65

注：1) 1903年～1907年迄帝國統計年鑑より、1908年以降電気事業要覧より算出。

2) 松島春海、電気産業に於ける資金構成について、(法大「社会労働研究」第10号、126ページ)より作成。

依存・寄生した日本電気業の発展は、まさしく国家によって代位・補完された日本資本主義の構造的特質の貫徹を示しているといえよう<sup>54)</sup>。

#### IV 都市における電気業統制の展開

このように、1911年「電気事業法」の制定によってほぼ確立された、産業政策としての電力政策は、電灯・小口電力消費者を収奪基盤として急膨張を遂げ

54) 同時期の電気業国家統制を取扱った朽木氏の場合、電気業に対する国家の関与を、もっぱら財政支出や国営企業の創設、公益的統制などの側面から考察し、行政権限の中央集中による大口電力供給の競争化政策に触れられない。この結果、国家介入の堅微性を、電力生産の基本的矛盾＝生産の社会的性質と所有の私的形態との矛盾の未成熟として説明され、この電力政策の中における支配階級の利害貫徹を、したがってそれによる一層の矛盾の深化の展望がなされず、何故に「料金統制」など公益的統制が1931年まで延されたかという日本の特質が説明されない。朽木氏の主張される電力生産の基本矛盾の未成熟性は、いわば現象的なものであり、その社会的矛盾の発現が官僚統制の電力政策、官治的・地主的性格の地方自治制＝地域支配機構によって阻害されていたと把握すべきであろう。

る日本電気業の資本蓄積形態をつくりあげた。したがって、この電力政策の中では、公益的統制は「競争による大口電力普及策」の遂行のうへで、それを補完すべき最小限のものに抑えられ、かつ、地域独占たる電気業と最も密接な関係にある地方自治体は、官僚統制的電力行政機構の中で排除されていた。にもかかわらず、電気業の発展ととりわけ関係の深い都市を中心に、地方自治体の電気業統制が又、独自に展開され、先の産業政策としての電力政策と次第に矛盾・対立していくのである。

電気業に対する地方自治体の関与は、まず都市において電柱税の課税という形ではじまる。1894年大阪市で始まったこの電柱税課税<sup>55)</sup>は以後全国的に普及していくが、それ自体統制を意味するものではない。しかし、当時安定した地域独占のうへで高収益をあげていた電気業に対するこの課税は、都市財政の膨張、とくに大都市での深刻な財政危機の中で強化され「事業者にとっては事業の膨張期に当面し、収益の如何に拘らず特別税の負担を通増せしめられることは非常に苦痛」<sup>56)</sup>となった。

ここに地方自治体による初の電気業統制たる「電気事業報償契約」が、「事業者側は通増する特別税等の負担を避けることを得、都市側は不適當な特別税の賦課を廃して然かも財源を失わず、兼ねて契約に依る監督を行うことを得る」という両者にとっての利害の一致から<sup>57)</sup>かわされることとなったのである。これも電柱税と同じく、大阪市において1906年大阪電灯との間でかわされたことに始まり、全国主要都市に普及していく。

こうして1900年代後半には、先に考察した通信省による「電気事業営業許可命令書」と、この都市自治体の「電気事業報償契約」という、中央政府と地方自治体の二重のフランチャイズによる公益的統制が開始されたことになる。中央政府の段階ではすでに述べたように、これ以後、1911年「電気事業法」に引

55) 東京市政調査会「我国主要都市に於ける電気事業報償契約」市政調査資料17号、1928年、35ページ。

56) 同上、37ページ。

57) 同上、37-38ページ。

第8表 経営主体別事業者数

年次	私営	公営	公営内訳				
			県営	市営	郡町村営	町営	村営
1907	111	1	—	1	—	—	—
08	127	4	—	1	—	3	—
09	142	5	1	1	—	3	—
10	180	5	1	1	—	3	—
11	226	9	1	4	—	4	—
12	299	11	1	4	—	4	—
13	367	18	1	4	—	11	2
14	416	21	1	4	—	14	2
15	461	24	1	4	2	15	2

注：1) 電気鉄道は除く。

2) 「電気事業要覧」第29回より作成。

き継がれていく中で、その公益的統制の側面は後退し、産業政策としての電力政策が貫徹していく。これに対し、地方自治体の段階では、以後もこの電柱税、「報償契約」が広く普及するとともに、第8表でみるように明治末期以降、地方公営電気の一定の増加をみる。

このような、自治体による一連の電気業統制がこの時期に登場した背景には、もちろん電気業発展に伴う社会的矛盾の地域的な集中的発現が存在するが、それとともに、日本産業革命の展開の中での都市における商工ブルジョアジーの発言力の強化と近代のプロレタリアートの増大<sup>58)</sup>を見逃してはならない。即ちそれは、明治末の都市民衆運動の激発<sup>59)</sup>、さらに新しい小市民層を中心としたデモクラシーの思潮などにみられるように、混然一体としたものであったが新

58) 日本産業革命期における都市の経済発展とそこにおける階級的構成の変化については、東京を対象とした宮地正人、帝国主義形成期の都市民衆運動（『歴史学研究』1972年11月号）が注目される。

59) この中でも、とりわけ東京市における電車料金値上反対運動は、都市独占事業に対する労働者、勤労市民の立場からの公益的統制の主張として大きな意義をもっている。事実、それは電車の市営を実現するとともに、この運動の昂揚の前に絶対主義政府をして、融和政策としての官製の「公益」概念を形成せしめた。（寺尾晃洋『独立採算制批判』第3章 3、独立採算制以前の地方公営企業、1965年）。又、この時期の都市民衆運動の性格規定については、中村政則・江村栄一・宮地正人、日本帝国主義と人民（『歴史学研究』1967年8月号）を参照。

たな民主主義運動の形成をもたらしており、その中でこの地域独占事業たる電気業への社会改良的な公益的統制の主張<sup>60)</sup>が登場しているのである。

しかし、現実に展開された自治体の電気業統制は、その内容において、本来の公益的統制、即ちブルジョア民主主義的なそれではなかった。例えば、東京市政調査会による電気事業報償契約の調査研究をみても、アメリカのフランチャイズとの比較の視点から「我が国の報償契約はその名の示す如く報償問題が中心であって……アメリカの Franchise は料金工作物に就ての監督権を市に留保することを寧ろ主眼としている。」<sup>61)</sup> したがって日本の場合、「料金制限の約款は大体承認権を留保している程度で決して十分でない」<sup>62)</sup> うえ、「直接的配当制限を規定しているものはない」<sup>63)</sup> など、ほとんど全条項にわたっての公益的統制規定の弱さが指摘されている。

このような「電気事業報償契約」における公益的統制規定の弱さ、財政目的＝報償金を主眼とする傾向は又、地方公営電気、とりわけ都市における公営電気事業で顕著である。これは、他の公益事業も含めた戦前の日本地方公営事業の共通の性格として、一般的に指摘されている収益主義的経営<sup>64)</sup>にもみることができが、電気業の場合、他の公営公益事業よりその収益目的はより強く、かつそれが現実に可能であったといえる。例えば、1911年開業した東京市営電気をみても、それは電車市営に伴って付随的に設立されたものであり、「市当局は電気軌道事業に生ずる可能性のある欠損を、収益率の高い電気供給事業で埋めていく構想」<sup>65)</sup>であったといわれている。さらに、同時期に創設された静

60) 片山潜「都市社会主義」1903年、安部磯雄「都市独占事業論」1911年。このような主張は1901年結成された日本社会民主党の綱領にもかかげられるが、「しかし、せっかくこのような労働者階級を背景とした都市問題への関心、その改良への要求運動も明治末年にはしぼんでしまった。」(柴田徳衛「現代都市論」1967年、90ページ)。

61) 東京市政調査会「我国主要都市に於ける電気事業報償契約」前掲書、51ページ。

62) 同上、65ページ。

63) 同上、67ページ。

64) この点については寺尾晃洋「独立採算制批判」第3章3-2「市営における経営原則をめぐる論争」に要約されている。この他に、汐見三郎「専売及び官公業論」1935年、関一「都市政策の理論と実際」1936年、を参照。

65) 「東京都財政史」(中)、東京都、1969年、30ページ。

66) 「通信事業史」第6巻、前掲書、295-297ページ。

岡市営電気も、その創設目的に財源獲得をあげているし<sup>66)</sup>、又、すでに創設されていた京都市営電気は、この頃に経営目的を「殖産興業」から財政目的へ転換している<sup>67)</sup>。

では、この地方自治体による電気業統制の特質は、いかなる要因によって形成されたのであろうか。まず第1に、明治地方自治制の官治性と地主的性格をあげねばならない。周知のように「下から」の民主主義運動の性格を持った自由民権運動の敗北の中で、天皇制絶対主義権力の地域支配機構として「上から」つくりあげられた地方自治体は、その強い官僚統制のもとへの寄生地主、中小ブルジョアジーの取り込みとして誕生した。したがって、電気業と最も関連の深い中小産業ブルジョアジーは、資本主義発展に伴い、都市においてその地位を上昇させるものの、地租納税額を基準とする自治体の制限選挙のもとでは、その政治的発言力は低かった。しかも、彼らを含めこれら地域支配層は、天皇制権力と政商・財閥の結合による専制的経済支配の中でその社会経済的劣位性を規定され、すでにブルジョア民主主義的な電気業の公益的統制実現の担い手たる資格を喪失していた。さらに、都市労働者もこの地方政治から排斥されている以上、自治体による電気業統制にも、おのずから限界があったといえよう。

第2に、財政目的を主眼とした自治体の電気業統制を規定したものとして、明治地方自治制下の地方財政、とりわけ都市財政の窮乏化があげられる<sup>68)</sup>。主要財源をことごとく中央政府に取り上げられ、その財源の裏付けのないまま、国家の委任事務の遂行を義務づけられた地方財政にあって、とりわけ都市財政は資本主義発展に伴う都市膨張、財政需要の激増を前に、深刻な財政危機にあった。そしてこの解決策は、税外収入の増大の追求であり、かつそれは一層の大衆負担の強化となった。したがって、電気業に対する報償金、及び公営化による高収益確保という自治体の施策は、いわばこの明治地方自治制の枠内での、

67) 朽木清、京都市営電気事業の初期経営事情と経営目的の転換、大阪市大「経営研究」第58号、153ページ。

68) 戦前日本の都市財政については柴田徳衛「現代都市論」前掲書、330-339ページを参照。

大衆負担による財政危機克服の方向で位置づけられてきたのである。

第3に、この財政目的の電気業統制を可能とした要因として、日本電気業の高収益があげられねばならない。第9表でわかるように、ほぼ一貫して10%以上の高収益率をほこる電気業は、前節で考察したように、中央政府の電力政策の1つの帰結でもあったが、それは又、財源の枯渇に悩む地方自治体の課税・課徴対象となったのである<sup>69)</sup>。しかも、それが天皇制国家の地域支配機構たる地方自治体の財政危機の克服に使われ、かつそれが、電灯・小口電力消費者に負担転嫁される限り、天皇制絶対主義政府の容認するところでもあった。

このように、電気業に対する自治体の財政目的の統制は、先の電力政策によって保証された電灯・小口電力供給

からの高収益に寄生したものであり、それが電源開発用資金・大口電力供給用資金を侵蝕しないかぎり、産業政策としての電力政策と共存していくのである。

しかし、それが同一の収奪基盤に共存していることは、同時に、その矛盾・対立、即ちその収益を大規模発送電にまわすか、それとも地方行政の分野にま

第9表 電気事業収益率累年表

年次	対払込資本 金 収益率	年次	対払込資本 金 収益率
	%		%
1890	3.80	1911	6.8
1891	6.35	1912	8.3
1892	12.5	1913	8.1
1893	12.7	1914	7.1
1894	11.2	1915	8.0
1895	11.7	1916	9.4
1896	12.2	1917	11.3
1897	11.2	1918	12.0
1898	12.3	1919	12.5
1899	11.9	1920	12.5
1900	13.0	1921	12.5
1901	12.3	1922	12.5
1902	13.0	1923	10.1
1903	13.6	1924	10.8
1904	12.4	1925	11.4
1905	12.8	1926	11.4
1906	14.4	1927	10.5
1907	11.1	1928	9.9
1908	10.1	1929	10.0
1909	10.7	1930	9.0
1910	11.4		

注：1) 帝国統計年鑑、電気事業要覧より算出。

2) 松島春海、日本電気産業の生産力構造とその展開、前掲論文、146ページ。

69) 「私営電気供給事業に対しては原則として地租、所得税、営業収益税等の国税は勿論、一般地方税の賦課を受く。是れ地方鉄道事業、軌道事業、運河事業用地が私営の場合と雖も一般に無租地とせられ、水道用地が水道条例の規定に基き無租地とせらるると趣を異にする所なり」(東京市政調査会「本邦電気供給事業=関スル調査」前掲書、292ページ)。



わずかという矛盾の存在をも意味した。そして、この矛盾・対立が表面化する際、天皇制絶対主義権力はその官僚的電力行政機構によって常に産業政策としての電力政策を優先し、次第に地方自治体による電気業統制を圧迫していく。それはまず、電力行政権限の通信省による専制的行使にみられる。例えば、自治体が「報償契約」によって既存の電気業者に供給独占権を認めていても、通信省がそこに重複営業許可をすることによって「報償契約の認むる独占権は柔躡せられつつある」<sup>70)</sup>のが実態であった。これによって、自治体の「報償契約」による統制は極めて権威のないものとなっていた。

さらに通信省は、1919年自治体の「報償契約」による合併・増資への統制に対し、「右の如き道路の使用と直接関係なき事項につき、市町村が電気事業に干渉するは往々本省の方針と低触を来し、支障少からざるのみならず電気事業の発達にも影響する」<sup>71)</sup>として、その無効・停止の圧力をかけていくのである。

しかし、このような電力国家政策における通信省と地方自治体の電力行政の矛盾は、われわれが考察対象とした明治末から大正初期にかけて まだ萌芽的なものにとどまっている。しかし、以後の電灯・電力の一層の普及を基礎とする労働者・勤労市民の公益的電気業統制の要求・独占料金反対運動は、産業政策としての電力国家政策と鋭く対立する一方、この電力政策における「競争による大口電力普及策」は、地域独占たる電力資本間の無政府的競争を激化させ、電気業の経営危機をもたらす。かくて、この電力政策は重大な危機に直面するが、それは同時に電力国家政策の内在的矛盾、即ち地方自治体の財政目的の統制への圧迫を強化する。ここに自治体による電気業統制と労働者・勤労市民の公益的統制の要求は、電気業の民主的統制＝具体的には公営化要求のもとに合流し、電力国家政策はその対応策として、戦時経済下のもとの一層の中央統制強化へとすすむのであるが、これは又、次稿でくわしく考察することとしよう。

70) 東京市政調査会「我国主要都市に於ける電気事業報償契約」前掲書、29ページ。

71) 通信次官の内務次官宛の照会（電管第5060号）。石井實三「電灯電力電鉄及屎尿公営に関する新研究」1921年、18ページ。